

CSUler in die Container? Oder wie man doch noch zu einem Bundestag mit 598 Abgeordneten kommen kann

Thomas Gschwend

2020-01-23T12:44:00

Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble ist vorerst mit seiner Arbeitsgruppe zur Reform des Wahlrechts gescheitert. Das könnte schon sehr bald zum Problem werden, denn ohne Wahlrechtsreform wird der begehrte Raum im Berliner Regierungsviertel bald knapp. Auf Basis aktueller Umfragewerte könnten mit dem aktuell geltenden Wahlgesetz im nächsten Bundestag mehr als 800 Abgeordnete sitzen. Und so ist Schäubles Ankündigung, [künftig Büro-Container aufstellen zu lassen](#) ganz bestimmt nicht als reiner Scherz zu verstehen.

Wenn man sich das derzeitige Wahlgesetz genauer anschaut, wird schnell klar, warum der Bundestag so stark anwächst. Ein Grund hat drei Buchstaben – CSU. Genauer gesagt die Überhangmandate, die die CSU gewinnt und die dadurch notwendigen Ausgleichsmandate, um diese zu kompensieren. Daher die zugegebenermaßen nicht ganz ernst gemeinte Frage zur Lösung der Raumknappheit: CSUler in die Container? Doch so weit muss es gar nicht kommen.

Das Wahlrecht legt fest, wie viele Stimmen Wahlberechtigte haben und wie diese in Sitze umgewandelt werden. Es handelt sich um ein komplexes Regelwerk mit sehr vielen Stellschrauben, an denen man drehen kann. Jedes Land auf der Welt hat ein anderes Wahlsystem. Ja selbst jedes unserer Bundesländer hat ein eigenes Wahlsystem. Interessanterweise wird keines davon derzeit als Lösungsvorschlag diskutiert. Natürlich kann man sich weitere Vorschläge ausdenken oder die Beratungen zur Reform des Wahlrechts in eine ausgeloste Bürgerversammlung auslagern, um sie so dem Parteienstreit zu entziehen. Die Zeit drängt aber. Die Parteien müssen im Frühjahr mit dem Nominierungsprozess für Kandidierende beginnen. Für die kommende Bundestagswahl werden also schnelle Lösungen gebraucht.

Geht das überhaupt und wie kann so eine schnelle Lösung aussehen? Aus unserer Sicht sollten an jede Lösung zwei Kriterien angelegt werden – eine Lösung sollte, erstens, minimal-invasiv sein und, zweitens, eine maximale Größe des Bundestags festlegen. Außerdem sollte eine Änderung des Wahlgesetzes mit breitem Konsens im Bundestag beschlossen werden.

Was bedeutet für uns minimal-invasiv? Zunächst sollte der Charakter einer personalisierten Verhältniswahl gewahrt werden. Das derzeitige Wahlsystem mit Erst- und Zweitstimmen ist ja nicht selbst unter Beschuss. Vielmehr wird kritisiert, dass die Größe des Bundestags durch Überhang- und Ausgleichsmandate immer weiter ansteigt. Zudem deutet sich an, dass ein neuer Zuschnitt der Wahlkreise, verbunden mit einer Reduzierung der Zahl der Wahlkreise, im Bundestag keine

Mehrheit finden würde. Daher bedeutet für uns minimal-invasiv auch, dass die derzeitige Anzahl von 299 Wahlkreisen beibehalten wird.

Um der Kritik an einem immer größeren Bundestag entgegenzuwirken, ist unser zweites Kriterium: Ein neues Wahlgesetz sollte die Bundestagsgröße auf die derzeitig vorgesehene Mindestgröße von 598 Abgeordneten begrenzen. Kann das minimal-invasiv funktionieren?

Entweder personalisierte Verhältniswahl oder feste Parlamentsgröße?

Zunächst wollen wir die verschiedenen Vorschläge, die zurzeit diskutiert werden, anhand dieser beiden Kriterien bewerten. Derzeit schlagen Teile der CDU einen Wechsel zu einem Grabenwahlsystem vor. Es ist zwar richtig, dass dieser Vorschlag das Problem der Überhangmandate mit einem Schlag lösen kann und auch eine maximale Größe des Bundestags festgeschrieben wäre. Allerdings impliziert dieser Vorschlag eine Änderung des Grundcharakters unseres Wahlsystems – weg von einer Verhältniswahl, hin zum Charakter einer Mehrheitswahl. Eine breite parlamentarische Mehrheit für ein anderes System dürfte schwierig zu organisieren sein. Minimal-invasiv ist so ein Vorschlag jedenfalls nicht.

Der gemeinsame Vorschlag von FDP, Linken und Grünen sieht eine Reduzierung der Anzahl der Wahlkreise auf 250 vor. Gleichzeitig soll die Mindestsitzzahl auf 630 Sitze erhöht werden. Dieser Vorschlag würde das Problem des anwachsenden Parlaments nicht in jedem Fall lösen, wie unsere Simulationen zeigen, von denen die [Süddeutsche Zeitung](#) berichtet. Zudem würden weniger Wahlkreise unweigerlich zu heftigen innerparteilichen Auseinandersetzungen innerhalb von CDU und CSU führen, deren Abgeordnete fast ausschließlich als Wahlkreissieger ins Parlament gewählt werden. Minimal-invasiv ist dieser Vorschlag daher nicht. Nicht zuletzt deshalb dürfte eine breite parlamentarische Mehrheit für eine Reduzierung der Wahlkreise schwierig zu organisieren sein.

Einen weiteren Vorschlag bringt die Bertelsmann Stiftung ins Spiel. Die Anzahl der Wahlkreise soll von 299 auf 150 annähernd halbiert werden. Dafür werden nicht nur die Wahlkreissieger direkt in den Bundestag gewählt, sondern auch die Zweitplatzierten. Durch die Zweipersonenwahlkreise sollen Überhangmandate bei weiterhin 598 Sitzen so gut wie ausgeschlossen sein. Auch dieser Vorschlag ist nicht minimal-invasiv. Die Halbierung der Anzahl der Wahlkreise dürfte aus den oben aufgeführten Gründen unmöglich sein. Außerdem zeigt ein einfaches Gedankenexperiment, dass Überhang- und Ausgleichsmandate durch diesen Vorschlag nicht ausgeschlossen sind. Angenommen es gibt 4 Parteien. Partei A erhält 50 % der Zweitstimmen, Partei B 20 %, Partei C 15 % und Partei D 15 %. Dieses Wahlergebnis soll auf 100 Sitze verteilt werden, von denen 50 Sitze in 25 Zweipersonen Wahlkreisen vergeben werden. Angenommen die Reihung der Erststimmen ist in allen Wahlkreisen genauso wie im Gesamtergebnis. Das heißt, dass Partei A 25 Wahlkreise gewinnt. Dazu erhält Partei A noch 25 Listenmandate. Partei B erreicht ebenfalls 25 Wahlkreismandate, dies sind allerdings

5 Überhangmandate, da der Partei eigentlich nur 20 Sitze zustünden. Parteien C und D würden 15 Listensitze gewinnen. Um den Überhang auszugleichen, wären also zusätzliche Ausgleichsmandate notwendig, die weiterhin keine fixe Größe des Parlaments zuließen. Der Überhang würde durch diesen Vorschlag lediglich von den Wahlkreisgewinnern auf die Wahlkreisweiten verschoben.

Hier zeigt sich das zentrale Problem eines jeden Vorschlags. Der Bundestag muss sich entscheiden zwischen einerseits Wahlkreissiegern (und/oder Wahlkreisweite), die automatisch ins Parlament gewählt werden und andererseits einer festen Größe des Bundestags – beides zusammen lässt sich nicht realisieren. Gewinnt eine Partei wie bisher mehr Wahlkreismandate als ihr Sitze gemäß ihres Zweitstimmenanteils zustehen und diese behalten darf, dann kann es keine feste Parlamentsgröße geben. Wenn man also an einer Parlamentsgröße von 598 festhalten und einen minimal-invasiven Änderungsvorschlag machen will, dann muss man an den Wahlkreismandaten ansetzen. Das ist also der Ausgangspunkt für unseren Vorschlag, den wir nun kurz vorstellen wollen.

Sowohl personalisierte Verhältniswahl als auch feste Parlamentsgröße!

Eine feste Parlamentsgröße von 598 wird also fest vorgegeben genauso wie 299 Wahlkreise. Wie bisher ist der Anteil der Zweitstimmen auf der Bundesebene entscheidend dafür, wie viele Sitze eine Partei im Bundestag bekommt, solange sie über die 5% Hürde kommt oder über eine Grundmandatsklausel an der Zweitstimmenverteilung beteiligt wird. Die gewonnenen Sitze einer Partei auf Bundesebene werden im Verhältnis der einzelnen Landeslistenergebnisse der Partei auf die Bundesländer verteilt. Ländergrößen und Wahlbeteiligung sind somit berücksichtigt. Normalerweise würde nun die Verrechnung der gewonnen Wahlkreismandate mit den einer Partei zustehenden Mandaten in einem Bundesland erfolgen, wobei Überhangmandate entstehen können. Das ändern wir in unserem Vorschlag, der auf den Vorschlägen von Funk im Tagesspiegel vom [24. Januar 2017](#) sowie Schönberger und Schönberger in der FAZ vom 9. Mai 2019 (Seite 6) aufbaut. Dabei werden die Sitze einer Partei je zur Hälfte an die besten Wahlkreiskandidaten einer Partei (im Bundesland) und zur Hälfte auf die Landeslisten der Parteien vergeben.

Würden einer Partei in einem Bundesland 10 Sitze zustehen, dann würden die fünf besten Erststimmenkandidierenden der Partei gewählt sein und wie bisher die ersten fünf Kandidierenden der Landesliste, die nicht schon über die Erststimmenauszahlung gewählt wurden. Bei 11 Sitzen, also einer ungeraden Zahl, sollten dann eben die besten sechs Erststimmenkandidierenden der Partei gewählt sein und die restlichen fünf Sitze wie bisher über die Landesliste vergeben werden. Die besten Wahlkreiskandidierenden werden anhand der relativen Erststimmenanteile ermittelt. So wird ausgeschlossen, dass die Wahlkreisgröße einen Einfluss auf die Reihung hat. Durch diesen Vorschlag gewinnen also alle Parteien mit mindestens einem Sitz im Land einen Wahlkreissitz. So haben auch Kandidierende kleiner Parteien, die

bisher keine Aussicht auf ein Direktmandat hatten, einen Anreiz vor Ort gute Arbeit zu machen.

Dieser Vorschlag verhindert, dass eine Partei mehr Sitze über die Erststimme gewinnt, als ihr gemäß ihres Zweitstimmenanteils zustehen. Überhangmandate werden also dadurch verhindert, dass man aufgrund der Erststimmen nicht mehr direkt einen Sitz in jedem Wahlkreis vergibt. Die Anzahl der Wahlkreise muss dazu nicht verkleinert werden, wodurch viele Konflikte in den Beratungen umgangen werden könnten. Dadurch erhalten Wählerinnen und Wähler mehr Klarheit über die Sitzverteilung bzw. die absolute Sitzanzahl einer Partei. Diese ist nun nur von der Zweitstimme abhängig. Die Zweitstimme kann so auch zur Sanktionierung von Parteien genutzt werden. Im Sinne dessen, dass ein schlechteres Wahlergebnis automatisch eine kleinere Fraktion bedeutet. Dies ist im aktuellen Wahlgesetz nicht berücksichtigt.

Neu an unserem Vorschlag ist, dass wir sowohl unabhängige Kandidierende als auch die Grundmandatsklausel berücksichtigen. Wenn Kandidierende einer Partei in mindestens 3 Wahlkreisen die relative Stimmenmehrheit gewinnen, also klassische Wahlkreisgewinner sind, dann nimmt die Partei an der Sitzverteilung teil, wie wenn die Partei die 5 % Hürde übersprungen hätte. Gewinnen weniger als 3 Kandidierende einer Partei oder einzelne unabhängige Kandidierende die relative Stimmenmehrheit im Wahlkreis, so ziehen diese direkt in den Bundestag ein. Die so gewonnenen Sitze werden von der maximalen Bundestagsgröße von 598 abgezogen. Dann werden die verbleibenden Sitze wie oben beschrieben auf Bundesländer und Parteien verteilt.

Wählerinnen und Wähler werden von der Änderung nicht viel merken, weil es wie bisher Erst- und Zweitstimmen gibt. Insbesondere müssen sie nicht auf eine Personenwahl für Kandidierende eines Wahlkreises verzichten. Dieses Element sichert genügend Anreize, dass Parteien und ihre Kandidierenden sich auch lokal um die Belange der Bürgerinnen und Bürger kümmern.

Unser Vorschlag ist insbesondere für Parteien wie die CDU und die CSU von Vorteil, deren Personal ja bisher durch die Kandidierendenaufstellung der lokalen Partei im Wahlkreis dominiert ist. Eigene Personalstrategien kann man so schwerlich umsetzen. Durch unseren Vorschlag erhalten Parteien eine gewisse Beidfüßigkeit, da praktisch die Hälfte aller Sitze einer Partei mit Kandidierenden auf den Landeslisten gefüllt würde. Über die Zusammenstellung einer Landesliste können Parteien ihre Personalstrategien umsetzen und besser planbar machen.

Um es noch einmal festzuhalten: unser Vorschlag erfüllt beide Kriterien, die an eine schnelle Lösung zu stellen sind. Der Vorschlag ist minimal-invasiv. Er behält das System von Erst- und Zweitstimmen bei und die Anzahl der Wahlkreise bleibt unverändert. Für Wähler ändert sich nichts. Sie können weiterhin mit der Erststimme Persönlichkeiten wählen, die womöglich nicht zur selben Partei gehören, wie die Partei welche sie mit ihrer Zweitstimme wählen. Parteien gewinnen Beidfüßigkeit, die es erlaubt ihre Personalstrategien planbarer zu machen. Gerade für Parteien wie die CDU oder die CSU sollte das interessant sein, weil unser Vorschlag ihnen mehr Freiheit und Flexibilität eröffnet. Zudem löst unser Vorschlag das Problem

der Überhangmandate. Der neue Bundestag hätte eine feste Größe. Und zum Schluss das beste: Die gewählten CSU-Abgeordneten müssten dann doch nicht in die Container einziehen.

Anmerkung der Redaktion: In einer früheren Version hieß es "Bundespräsident Wolfgang Schäuble". Der Fehler wurde korrigiert.

